# 财税政策与共享发展

王 大 树

(北京大学 经济学院,北京 100871)

“创新”“协调”“绿色”“开放”“共享”,是中共中央新提出的五大发展理念,“共享”排在最后,不是意味着没有前四个重要,而是因为前四个是发展的手段,需要先行安排;共享是发展的目的,涉及发展以后成果如何分配。这是逻辑上的顺序,前四个是先要把“蛋糕”做大做好,共享是后要把“蛋糕”分得公平的问题。只有前四个发展做好了,“共享”才有坚实的基础。

其实,在五大发展理念之中,老百姓最关心的是共享发展。深刻理解共享发展的基本内涵、重大意义、来龙去脉以及实践要求,对于牢固树立关系我国发展全局深刻变革的基本理念,用新的发展理念引领发展行动,都具有重大现实意义和深远历史意义。

## 一、基本内涵与意义

公平和效率是经济学的两大命题。从一定的意义上说,人类社会发展就是在公平和效率之间寻找平衡点而前进的。改革开放初期,我们一个重要理念是“让一部分人先富起来”。当时要打破平均主义的束缚,经济社会的现实状况决定我们只能做出那样的选择:效率优先,兼顾公平。经过 30 多年来效率优先的经济增长,我国 GDP 跃居世界第二,综合国力实现跨越式提升。“让一部分人先富起来”已经做到了,下一步的工作是先富带后富,实现全国人民共同富裕。

现在看来,一方面,经济发展为我们追求共同富裕、实现共享发展奠定了坚实的物质基础;另一方面,发展过程中不公平的矛盾不断积累,已经影响到人民群众的幸福感,不平衡发展的老路难以为继,实现共同富裕和共享发展成果成为现实而紧迫的要求。站在新的发展起点上,党中央提出共享发展的理念,既是坚持和发展中国特色社会主义的必然选择,也是确保未来经济平稳健康可持续发展的先决条件。因此我们的发展应该转变为公平优先、兼顾效率的发展。公平包括起点公平、机会公平和结果公平。对于这些,《建议》提出,“必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感”。

党的十八大提出全面建成小康社会的目标,这里的“小康”讲的是发展水平,“全面”讲的是发展的平衡性、协调性和可持续性,要求小康生活覆盖的领域要全面、覆盖的人口要全面、覆盖的区域也要全面。如果到了 2020 年,我国在经济发展总量和增长速度上完成了目标,但发展不平衡、不协调、不可持续问题还很严重,短板更加突出,就算不上真正实现了全面建成小康社会的奋斗目标。按照十八届五中全会的分析判断,全面建成小康社会的短板主要表现在社会事业和民生保障等方面,特别是 7000 多万农村贫困人口生活水平没有明显提高是最突出的短板。《建议》提出共享发展的理念,就是动员全党在谋划“十三五”时期经济社会发展时,全力做好补齐短板这篇大文章,着力提高发展的协调性和平衡性。不然的话,“短板效应”愈加显现,一系列社会矛盾就会不断加深。

让广大人民群众共享改革发展成果是社会主义的本质要求,是社会主义制度优越性的集中体现,也是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗

**收稿日期**:2015 - 12 - 30

**作者简介**:王大树,男,黑龙江省林口县人,北京大学经济学院教授。

旨的必然选择。共享发展就是让每个人都能享受到发展成果的发展。发展为了人民,就是说我们发展的目的为了使人民的生活更美好,为了人民能够充分地分享改革开放、经济发展带来的各项利益,增强发展动力,增进人民团结,把发展成果更好体现在增进民生福祉上,朝着共同富裕方向前进。①

## 二、思想渊源

有的学者认为,共享发展就是包容性发展②。我不同意这种观点。比起共享发展来,包容性发展有两个缺陷:1. 包容性发展所倡导的主要是发展机会的包容,虽然隐含着对于发展成果也要包容(或者包括)其他人分享的权利;而共享发展却具有鲜明的目的导向,它明确地表明发展成果要由各个发展主体所共同享有,当然也要求共享发展的机会。2. 包容有一个谁来包容谁的问题,隐含着强势主体对弱势主体的包容,容易理解为前者对后者的恩赐。与此相反,共享发展规定发展成果必须由全体人民共同来享有,体现着权利的平等而不是一方对另一方的恩赐(包容)。所以说,共享发展这个提法更清楚、更准确,更贴切我们所要表达的意思,比起包容性发展来要好得多。

共享发展的理念是对改革开放30多年来发展经验的深刻总结,也是我国发展理论的一次重大创新。其实,这一理念的逐步酝酿和明确提出,得益于新旧世纪之交以来我们党几代中央领导集体的实践探索和理论创新。它是几任总书记和中央领导集体在接力推进全面建设小康社会的进程中逐步酝酿、升华,到十八届五中全会才正式形成的重要理念。

1997年9月,江泽民同志在党的十五大报告中阐述建设有中国特色社会主义经济的内涵和要求时提出:要"保证国民经济持续快速健康发展,人民共享经济繁荣成果"。

2007年10月,胡锦涛同志在党的十七大报告指出:"和谐社会要靠全社会共同建设。我们要紧紧依靠人民,调动一切积极因素,努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。"

2013年3月,习近平同志在就任中华人民共和国主席时指出:"中国梦是民族的梦,也是每个中国人的梦""生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会"。③

更为重要的是,共享发展这一理念是我们党近20年来三个标志性口号的具体体现:首先,共享发展符合"三个代表"理论。"人民根本利益的代表"理所应当地要将"根本利益"让全体中国人民一起享有。其次,共享发展是"以人为本"科学发展观的最终体现。发展依靠人民,发展为了人民,发展的成果就顺理成章地要由全体人民来共同享有。第三,共享发展同"中国梦"天然相容。中国梦是民族梦,也就是全体中国人民共享之梦。

## 三、运用财税政策促进共享发展

如何来实现共享发展?要做的事情很多。本文侧重从财政和税收政策的角度来谈这个问题,这是因为共享发展离不开资金投入,而且,作为国家再分配的主要手段,财税政策对完成《建议》中所提的共享发展八大任务(以下用黑体字标出)都能发挥十分重要的作用。

第一,深化个人所得税改革,**缩小收入差距**。我国个税制度的弊病很多,收入分成11类,工薪收入最高税率高达45%,而股票、房产收入最高税率却只有20%。起不到抽肥补瘦的作用。④对于个税,官方说法是要改成分类和综合相结合

① 胡鞍钢:《十三五规划及2030年远景目标的前瞻性思考》,《行政管理改革》2015年第2期。

② 亚洲开发银行2007年3月在一篇题为《新亚洲、新亚洲开发银行》研究报告中最早提出了包容性增长(Inclusive Growth)的概念,后来发展成为包容性发展。

③ 习近平:"在十二届全国人大一次会议闭幕会上的讲话",《人民日报》2013年3月17日第1版。

④ 王大树、章政:《大综合课税:我国个税制度改革的最佳选择》,《新视野》2015年第4期。

的制度。我认为,可以直接从目前按月计征的分类制跨越性地改为按年计征的综合制。具体的设想是:①

个税制度必须把**促进人口均衡发展**的要求考虑在内,以家庭为单位来征收个税。家庭成员包括夫妻、孩子,还可以把有赡养关系的父母和岳父母包括在内。

计算生计免征额。每个家庭成员都给一个生计免征额;为了配合《建议》宣布的“全面两孩”政策,每个家庭给两个孩子的免征额;免征额的确定以社会平均基本生活费用为限,目前可以参照城镇居民最低生活保障水平。

汇总家庭毛收入。将每个家庭成员当年的全部收入都汇总起来,收入不仅包括工资、薪金、奖金、津贴、补贴、劳务报酬、稿费、特许权使用费,还要包括财产租赁所得、财产转让所得、利息、股息、红利、偶然所得和其他所得。

减去成本费用。扣除纳税人花费的与取得收入直接相关的一些成本和费用,例如房屋租金收入扣除房屋维修费用,卖房收入扣除购房时的房价与相关税费。这部分成本费用比较复杂,建议按税法规定的统一标准来加以扣除。

减去特殊扣除额。现阶段主要是当年缴纳的养老保险费、医疗保险费、失业保险费、住房公积金,等等。

计算应纳税收入。家庭毛收入 - 家庭成员人数 × 生计免征额 - 成本费用扣除额 - 特殊扣除额 = 家庭应纳税收入。

根据应纳税收入按照税表规定的档次和税率来计算出应纳税额。

第二,完善企业所得税制度,**促进就业创业**。目前个体工商户的生产、经营所得以及个人独资企业和合伙企业个人投资者的生产经营所得都按照个税来征收,面对着35%的最高税率,应该将这两种收入并入企业所得税的范畴,最高税率25%。

实行供给侧改革,减少企业负担。例如,财政部和国家税务总局规定从2014年到2016年,对年应纳税所得额低于10万元的小型微利企业,其所得减半计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税。这种有利于大众创业的减税举措应该沿用到“十三五”期末,最起码对初创时期的小微企业要实行税收优惠。

第三,实行“费”改“税”,**建立更加公平更可持续的社会保障制度**。我国现在实行社会保障“费”的制度,全国有的地方由社保经办机构征收,有的地方由税务系统代征,社保基金的收支由社会保障部门管理。实践表明,这样的制度存在一系列的内在矛盾:权力下放到地方,在征缴范围、计费依据、费率确定和征缴管理等方面都存在不一致的问题;各地的费率不一样、待遇不同,跨统筹地区转移接续面对着内在的障碍,也就难以建成全国统一的制度;缺乏税法那样的权威性,难以做到及时缴纳和足额缴纳;两家部门征收,在缴费基数审核、两部门传递票据的时效、参保人缴费记录以及相关的社保权益确认等业务环节上容易出现差错和互相推诿。

为了**建立更加公平更可持续的社会保障制度**,社会保障应该“费”改“税”,以增加强制性。实行全国统一的基本社保制度,争取实现全国统筹。养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险缴纳的比例可以适当降低,扩大覆盖面,做到应保尽保。

目前,由于医疗保险费的权力下放到地方,在全国大部分地区,覆盖城镇居民的医疗保险和覆盖农村居民的新农合的起付线、报销比例、药品目录、报销封顶线等都不尽相同,医保政策各行其是,难以对接。即使本省之内的各市之间都有可能存在保障水平、缴费水平不统一的问题;省际之间更是在医保药品、诊疗、服务设施等目录编码不一致,造成异地就医难、报销难,很多流动人口就是因为小病拖久了变成大病。**推进健康中国建设**,医疗保险税可以发挥积极作用。实行“费”改“税”以后,全国统一的医疗保险有利于人们及时

① 王大树:《对个人所得税改革的设想》,孙祁祥主编:《全面深改关键年》,北京:北京大学出版社2015年版,第98—100页。

就医,避免治疗延误。

第四,深化预算制度改革,**增加公共服务供给**。公共预算支出要减少行政性和经济建设的支出,增加基本公共服务方面的支出:一是基本民生性服务,如就业服务、社会救助、养老保障等;二是公共事业性服务,如医疗保障、义务教育、公共卫生、公共文化、科学技术等;三是公益基础性服务,如公共设施、生态维护、环境保护等;四是公共安全性服务,如社会治安、生产安全、消费安全、国防安全等。加快推进基本公共服务均等化,为城乡居民提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务。

增加教育支出占财政支出的比重,**提高教育质量**,促进教育公平。按照财权和事权相适应的原则,扩大地方政府尤其是县级政府的教育财权,以利于普及高中阶段教育。加快城乡义务教育公办学校标准化建设,加强教师队伍特别是乡村教师队伍建设。

公共预算中的医疗支出、卫生支出要向基层倾斜,**推进健康中国建设**。医疗机构多向基层特别是县、乡布局,健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系,完善基层医疗服务模式,实行分级诊疗,建立覆盖城乡的基本医疗卫生制度。

第五,加大财政转移支付力度,**实施脱贫攻坚工程**。贫困人口是全面小康的最大短板。实现共享发展的关键是如何脱贫的问题。目前全国贫困人口共有 7017 万人。从区域来讲,有 14 个集中连片特困地区,有 592 个国家扶贫开发重点县。《建议》提出,到 2020 年要实现现行标准(年收入不足人民币 2300 元)下的贫困人口全部脱贫,贫困县全部摘帽、解决区域性的整体性贫困等目标。平均而言,每个月都要完成 110 万以上的贫困人口脱贫。任务十分艰巨。

中央财政要加大对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的转移支付。通过增加扶贫基金、低保与扶贫相结合、贫困地区教育发展和就业帮扶、加大产业扶贫和金融扶贫、完善贫困地区公共服务和基础设施建设等多重举措,使贫困人口摆脱贫困,实现同步小康。省级财政也要加大扶贫投入。“十三五”前期,东部省份要使辖区内的贫困人口率先脱贫。要发挥社会主义制度的优越性,健全东西部协作和党政机关、部队、人民团体、国有企业定点扶贫机制,争取脱贫工作的全面胜利,让全体人民共同享有发展成果。

(本栏责任编辑　李　铄)